

**Jowita Świerczyńska**

Krakowska Akademia im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego

e-mail: jswierczynska@afm.edu.pl

---

## **WSPÓLPRACA CELNA W OBSZARZE BEZPIECZEŃSTWA I OCHRONY UNIJNEGO RYNKU**

---

## **CUSTOMS COOPERATION IN THE AREA OF SECURITY AND PROTECTION OF THE EU MARKET**

---

DOI: 10.15611/pn.2015.407.04

**Streszczenie:** Swoboda obrotu towarowego sprzyja powstawaniu nadużyć w obszarze celno-podatkowym, a w stosunku do służb celnych powoduje wzrost wymagań w obszarze bezpieczeństwa i ochrony rynku. Skuteczne i efektywne wykonywanie zadań celnych w tym zakresie przez unijne służby nie byłoby możliwe bez wzajemnej współpracy. Wachlarz działań podejmowanych przez administracje celne państw członkowskich, w ramach współpracy celnej, jest bardzo szeroki. Są to zarówno działania o charakterze ogólnym, jaki i szczegółowym – ukierunkowanym na konkretne przestępstwa celne. Celem niniejszej publikacji jest przedstawienie istniejących, w ramach obowiązujących rozwiązań prawnych, możliwości i form współdziałania służb celnych w procesie zapewniania bezpieczeństwa i ochrony rynku, ze szczególnym uwzględnieniem aspektu instytucjonalnego współpracy celnej.

**Słowa kluczowe:** współpraca celna, bezpieczeństwo i ochrona rynku, służba celna.

**Summary:** The freedom of trade fosters the abuse in the area of customs and taxes, and in relation to customs services, it necessitates higher expectations in terms of security and market protection. Effective and efficient performance of tasks by the EU customs in this area would not be possible without mutual cooperation. The range of actions taken by customs administrations of the member states within the framework of collaboration is very wide. These are both general as well as specific actions aimed at particular customs offences. The main purpose of the paper is to present existing methods and forms of collaboration of customs services under the current applicable regulations in the area of security and market protection with particular consideration of the institutional aspect of customs cooperation.

**Keywords:** customs cooperation, security and protection of the market, customs service.

### **1. Wstęp**

Swoboda obrotu towarowego sprzyja powstawaniu nadużyć w obszarze celno-podatkowym, a w stosunku do służb celnych powoduje wzrost wymagań w obszarze bezpieczeństwa i ochrony rynku. W konsekwencji zwalczanie przestępczości celnej

stało się dziś jednym z najważniejszych, po poborze cel i podatków, zadań wszystkich administracji celnych.

Skuteczne i efektywne wykonywanie zadań przez unijne służby celne, zwłaszcza w aspekcie zabezpieczania i ułatwiania legalnego handlu, nie byłoby możliwe bez wzajemnej współpracy. Charakter współpracy celnej w Unii Europejskiej zmienia się wraz z coraz większymi oczekiwaniami w odniesieniu do roli organów celnych w procesie zapewniania bezpieczeństwa międzynarodowego łańcucha dostaw. Wachlarz działań podejmowanych w tym zakresie przez unijne administracje jest bardzo szeroki. Są to zarówno działania o charakterze ogólnym, jaki i szczegółowym – ukierunkowanym na konkretne przestępstwa celne.

Unijne służby celne, w zakresie powierzonych zadań, cały czas dążą do sprawnej współpracy ze wszystkimi instytucjami wyspecjalizowanymi Unii Europejskiej. Współpraca taka ułatwia kooperację i koordynację działań nakierowanych na ochronę wolności, sprawiedliwości i bezpieczeństwa wszystkich obywateli europejskiej unii celnej.

Celem niniejszej publikacji jest przedstawienie istniejących, w ramach obowiązujących rozwiązań prawnych, możliwości i form współdziałania służb celnych w procesie zapewniania bezpieczeństwa i ochrony rynku, ze szczególnym uwzględnieniem aspektu instytucjonalnego współpracy. W tym zakresie wykorzystana zostanie metoda opisowa obejmująca analizę głównych elementów regulacji prawnych i działalności instytucji określających możliwości współpracy celnej.

## 2. Podstawy prawne współpracy celnej w Unii Europejskiej

Podstawy prawne współpracy celnej ulegały zmianom wraz z ewolucją Unii Europejskiej<sup>1</sup>, co z kolei wpływało na jej formy. Obecnie ramy prawne współpracy celnej stanowi Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE), zgodnie z którym

<sup>1</sup> Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską (TWE) zaliczał współpracę celną do tzw. I filara (zagadnienia związane z funkcjonowaniem unii celnej). Zgodnie z art. 3 TWE działalność Wspólnoty obejmuje głównie „zakaz opłat celnych i ograniczeń ilościowych między państwami członkowskim w przywozie i wywozie towarów, jak również wszelkich innych środków o skutku równoważnym”. Tak więc integracja w zakresie współpracy celnej ograniczała się do barier i wyznaczania wspólnych reguł działania. Art. 135 TWE dotyczący współpracy celnej nakładał na Radę obowiązek podjęcia środków w celu wzmocnienia współpracy celnej między państwami członkowskimi oraz między nimi a Komisją Europejską. Traktat o Unii Europejskiej (TUE) uznał współpracę celną za jeden z elementów III filara na takich samych zasadach, jak współpraca wymiaru sprawiedliwości czy policji państw członkowskich. Zgodnie z TUE (art. 29) celem współpracy organów celnych jest zapobieganie i zwalczanie przestępczości zorganizowanej lub innej, zwłaszcza terroryzm, handel ludźmi i przestępstwa przeciwko dzieciom, nielegalny handel narkotykami oraz handel bronią, korupcja, nadużycia finansowe. System Schengen (art. 9 Układu z Schengen) w zakresie współpracy celnej zobowiązał państwa, przede wszystkim poprzez wymianę informacji, do wzmocnienia współpracy między służbami celnymi i policyjnymi w zakresie zwalczania przestępczości, głównie dotyczącej nielegalnego handlu środkami odurzającymi i bronią, nielegalnej emigracji, niedozwolonego przepływu kapitału oraz nadużyć celnych i podatkowych.

współpraca celna znalazła się wśród kompetencji dzielonych, obejmujących, m.in. rynek wewnętrzny oraz przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości [TFUE, art. 3 ust. 1a i art. 4 ust. 2a oraz ust. 2j]. Współpracę celną reguluje art. 33 TFUE, który brzmi: „w zakresie stosowania Traktatów Parlament Europejski i Rada, stanowiąc zgodnie ze zwykłą procedurą ustawodawczą, podejmują środki w celu wzmocnienia współpracy celnej między państwami członkowskimi i między nimi a Komisją”. Unia może określać zasady prawa karnego w państwach członkowskich w zakresie przestępstw wynikających z rynku wewnętrznego, a także tworzyć instrumenty wspierające współpracę wymiarów sprawiedliwości państw członkowskich w tym zakresie [Wawrzyk 2008]. Następnie, art. 87 TFUE wyraźnie stwierdza, że współpraca policyjna obejmuje działania wszystkich właściwych organów państw członkowskich, w tym również służb celnych. W celu rozwijania takiej współpracy Rada i Parlament Europejski mogą ustanawiać środki dotyczące: 1) gromadzenia, przechowywania, przetwarzania, analizowania i wymiany istotnych informacji; 2) wspierania szkolenia pracowników, jak również współpracy w zakresie wymiany pracowników oraz wyposażenia i badań w dziedzinie kryminalistyki; 3) wspólnych technik śledczych dotyczących wykrywania poważnych form przestępczości zorganizowanej.

Szczegółowo zasady współpracy celnej w UE określa Konwencja z 18 grudnia 1997 r. sporządzona na podstawie art. K.3 Traktatu o Unii Europejskiej w sprawie wzajemnej pomocy i współpracy między administracjami celnymi<sup>2</sup>. Konwencja jest podstawowym dokumentem w tym zakresie. Celem współpracy i wzajemnej pomocy między administracjami celnymi, zgodnie z art. 1 regulacji, jest zapobieganie naruszeniom<sup>3</sup> krajowych i wspólnotowych przepisów celnych, jak również ich wykrywanie, ściganie i karanie. Uzupełnieniem Konwencji w sprawie wzajemnej pomocy i współpracy między administracjami celnymi są: Decyzja Rady w sprawie stosowania technologii informatycznej dla potrzeb celnych [Decyzja Rady 2009/917/WSiSW] oraz Rezolucja Rady na temat przyszłości współpracy w dziedzinie egzekwowania prawa celnego<sup>4</sup>. W Rezolucji Rada uznała, że wielonarodowe zorganizowane

---

<sup>2</sup> Konwencja zezwala państwom członkowskim na stosowanie postanowień umów dwustronnych lub wielostronnych regulujących współpracę celną, jeśli rozwiązania zawarte w nich są dla stron bardziej korzystne (art. 1 ust. 2). Konwencja zastąpiła Konwencję o postanowieniach pomocy wzajemnej między administracjami celnymi z dnia 7 września 1967 r.

<sup>3</sup> Naruszenia, w rozumieniu art. 4 Konwencji, to działania sprzeczne z krajowymi lub wspólnotowymi przepisami celnymi, w tym: udział w popełnieniu takich naruszeń lub próba ich popełnienia; udział w organizacji przestępczej, która dokonuje takich naruszeń; pranie pieniędzy pochodzących z ww. naruszeń.

<sup>4</sup> Rezolucja uchyliła Rezolucję Rady z dnia 23 października 2009 r. w sprawie wzmocnionej strategii na rzecz współpracy celnej (Dz. Urz. C 260 z 30.10.2009), w której uznano, że organy celne państw członkowskich odgrywają zasadniczą rolę w walce z transgranicznym nielegalnym handlem towarami, ponieważ są one pierwszą barierą chroniącą obywateli Unii Europejskiej przed taką działalnością oraz że ściśle współdziałanie organów celnych jest niezbędne. Jej wynikiem było zacieśnianie i rozwój współpracy, w tym także współpracy z agencjami i organami UE.

wane grupy przestępcze i grupy terrorystyczne wykorzystują każdą możliwość wynikającą ze swobodnego przepływu towarów i ludzi na terenie Unii oraz różnice w systemach prawnych państw członkowskich, a przestępcy i organizacje przestępcze nie uznają żadnych granic krajowych (nawet wirtualnych), dlatego konieczne są działania lepiej skoordynowane i połączone na rzecz zwalczania przestępczości w Unii, wraz z podejściem prewencyjnym i rutynową wymianą danych wywiadowczych i informacji. W dokumencie podkreślono rolę organów celnych w zwalczaniu przestępczości transgranicznej [Rezolucja Rady z dnia 13 grudnia 2011].

### 3. Wymiar organizacyjny unijnej współpracy celnej

Istniejące rozwiązania prawne w zakresie współpracy celnej dają szeroki wachlarz różnorodnych możliwości i form współdziałania, co zresztą efektywnie wykorzystują administracje celne państw członkowskich. Działania podejmowane w ramach unijnej współpracy celnej można podzielić na:

1. działania wewnętrzne o charakterze ogólnym: wzajemna pomoc i współpraca między administracjami celnymi, wykorzystanie technologii informatycznej w prowadzonych działaniach, współpraca w dziedzinie egzekwowania prawa celnego;

2. działania ukierunkowane na konkretne przestępstwa celne, m.in. wwożenie środków finansowych do Unii Europejskiej, handel towarami naruszającymi prawa własności intelektualnej, handel narkotykami i prekursorami narkotyków, handel towarami niebezpiecznymi i szkodliwymi, tj. towarami, które mogą mieć m.in. niekorzystny wpływ na szeroko rozumiane zdrowie i bezpieczeństwo ludzi, środowisko czy bezpieczeństwo publiczne.

Formy współpracy celnej, przewidziane postanowieniami Konwencji w sprawie wzajemnej pomocy i współpracy między administracjami celnymi, obejmują następujące możliwości współdziałania [Konwencja z 18 grudnia 1997 r., art. 5-13, art. 15, 19]:

- **centralne jednostki koordynujące** – wyznaczane przez państwa członkowskie, odpowiadają za przyjmowanie wniosków o udzielenie pomocy wzajemnej i jej koordynację;
- **funkcjonariusze łącznikowi** – których kompetencje obejmują m.in.: wspieranie i przyspieszanie wymiany informacji między państwami, udzielanie pomocy w dochodzeniach dotyczących państwa, które reprezentują oraz doradzanie i wspieranie w przygotowaniu i realizowaniu operacji transgranicznych;
- **pomoc na wniosek** – polega na tym, że poproszona o pomoc instytucja postępuje tak, jakby działała na swoją rzecz lub na wniosek innego organu swojego państwa, wykorzystując w tym celu wszystkie swoje uprawnienia wynikające z prawa krajowego. Konwencja przewiduje cztery formy realizacji wniosku:

udzielanie informacji, wprowadzenie nadzoru, przeprowadzanie dochodzeń<sup>5</sup>, notyfikacje dokumentów;

- **pomoc z własnej inicjatywy** – polega na tym, że w granicach prawa danego państwa jego organy udzielają pomocy instytucjom innych państw członkowskich, bez ich uprzedniego wniosku. Pomoc taka może przybierać dwie formy: nadzoru lub przekazywania informacji;
- **szczególne formy współpracy** – dotyczą współpracy transgranicznej. Współpraca taka może obejmować zapobieganie naruszeniom, ich wykrywanie i ściganie w sytuacjach, m.in. nielegalnego handlu narkotykami i substancjami psychotropowymi, bronią, amunicją, materiałami wybuchowymi, dobrami kultury, niebezpiecznymi i toksycznymi odpadami, materiałami i wyposażeniem przeznaczonym do produkcji broni jądrowej, biologicznej lub chemicznej, handlu określonymi substancjami<sup>6</sup> przeznaczonymi do nielegalnej produkcji narkotyków oraz nielegalnego transgranicznego obrotu towarami podlegającymi podatkom, prowadzonego z naruszeniem zobowiązań podatkowych [Konwencja z 18 grudnia 1997 r., art. 19]. Szczególne formy współpracy transgranicznej obejmują: pościg<sup>7</sup>; nadzór transgraniczny<sup>8</sup>; dostawę kontrolowaną<sup>9</sup>; dochodzenie niejawne<sup>10</sup>; wspólne zespoły ds. dochodzeń specjalnych.

Unijną współpracę celną wspiera System Informacji Celnej<sup>11</sup>, którego celem jest pomoc w zapobieganiu poważnym naruszeniom przepisów krajowych, w prowadzeniu dochodzeń w sprawie tych naruszeń i ich ściganiu poprzez szybkie udostępnia-

---

<sup>5</sup> Organ, do którego kierowany jest wniosek, prowadzi albo organizuje prowadzenie właściwych dochodzeń dotyczących operacji, które według wnioskodawcy naruszają przepisy celne [Konwencja z 18 grudnia 1997 r., art. 12].

<sup>6</sup> Wymienionymi w tabeli I i II Konwencji Narodów Zjednoczonych o zwalczaniu nielegalnego obrotu środkami odurzającymi i substancjami psychotropowymi sporządzonej w Wiedniu dnia 20 grudnia 1988 r. (Dz.U. nr 15 poz. 69 z 1995 r.).

<sup>7</sup> Najważniejsza forma współpracy transgranicznej. Funkcjonariusze celní, którzy w swoim kraju ścigają osobę przyłapaną na gorącym uczynku na popełnieniu albo na udziale w popełnianiu naruszeń przepisów Konwencji, są upoważnieni (bez wcześniejszego pozwolenia) do kontynuowania pościgu na terytorium innego państwa Unii, jeżeli ze względu na pilność sytuacji władze drugiego państwa nie mogły zostać wcześniej powiadomione o tym fakcie lub gdy jego organy nie mogły na czas przejąć pościgu. W każdej chwili pościg może zostać wstrzymany, jeśli tylko zażąda tego państwo członkowskie, na którego terytorium jest on prowadzony [Konwencja z 18 grudnia 1997 r., art. 20].

<sup>8</sup> Polega na kontynuowaniu obserwacji podejrzanego osoby, podjętej przez funkcjonariuszy w swoim kraju, także na terytorium drugiego państwa członkowskiego, pod warunkiem jego uprzedniej zgody.

<sup>9</sup> Państwo członkowskie zobowiązane jest, na swoim terytorium, do dopuszczenia dostaw kontrolowanych w ramach dochodzeń karnych odnoszących się do przestępstw celnych, których sprawcy mogą podlegać ekstradycji [Konwencja z 18 grudnia 1997 r., art. 22].

<sup>10</sup> Na wniosek organu wnioskującego, poproszona o pomoc instytucja innego kraju członkowskiego może upoważnić funkcjonariuszy administracji celnej państwa wnioskującego do działania na terytorium swojego państwa – funkcjonariusze działają pod fałszywą tożsamością (tzw. ukryci wywiadowcy).

<sup>11</sup> System jest następcą Systemu Informacji Celnej CIS (Customs Information System) utworzonego w wyniku Konwencji sporządzonej na podstawie artykułu K.3 Traktatu o Unii Europejskiej w sprawie wykorzystania technologii informatycznych dla potrzeb celnych (Dz. Urz. C 316 z 27.11.1995).

nie danych, co z kolei zwiększa skuteczność procedur współpracy i kontroli, jakie stosowane są przez administracje celne państw członkowskich [Decyzja Rady 2009/917/WSiSW, art. 1 ust. 2]. Wprowadzane do Systemu dane służą do celów obserwacyjnych, sprawozdawczych, dyskretnego nadzoru, szczególnych kontroli oraz analizy strategicznej i operacyjnej. Dzięki istnieniu Systemu Informacji Celnej możliwy jest natychmiastowy dostęp do właściwych informacji, pochodzących ze wszystkich krajów UE. W praktyce skutkuje to lepszą koordynacją działań i efektywniejszą walką z przestępczością transgraniczną.

#### **4. Wymiar instytucjonalny unijnej współpracy celnej**

Skuteczna współpraca celna w Unii Europejskiej nie byłaby możliwa bez istnienia tzw. instytucji wyspecjalizowanych. Instytucje wyspecjalizowane to struktury powołane do wykonywania zadań wynikających z poszczególnych zagadnień ważnych w określonych obszarach. W aspekcie współpracy celnej znaczenie ma współpraca z takimi instytucjami, jak: Europejski Urząd Policji (Europol), Europejski Urząd ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych OLAF, Europejska Agencja Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej Frontex oraz organ współpracy sądowej Eurojust.

##### **4.1. Europejski Urząd Policji Europol**

Europejski Urząd Policji (Europol)<sup>12</sup> jest bardzo ważną instytucją dla współpracy celnej. Jego rolą jest wspieranie organów ścigania w państwach członkowskich przy zapewnieniu platformy wymiany i analizy danych z wywiadu kryminalnego w celu zapewnienia bezpieczeństwa obywatelom Unii. Kompetencje Europolu koncentrują się w obszarach przestępczości zorganizowanej, terroryzmu, tzw. przestępstw powiązanych<sup>13</sup> oraz innych formach poważnej przestępczości, wymienionych w załączniku<sup>14</sup>,

<sup>12</sup> Podstawą do działania Europolu (w latach 1999-2009) była Konwencja o Europolu (Akt Rady z dnia 26 lipca w sprawie sporządzenia Konwencji na podstawie artykułu K.3 Traktatu o Unii Europejskiej w sprawie ustanowienie Europejskiego Urzędu Policji (Konwencja o Europolu), Dz. Urz. C z 27.11.1995). W 2009 r. postanowienia Konwencji o Europolu zostały zastąpione decyzją Rady ustanawiającą Europejski Urząd Policji (Decyzja Rady z dnia 6 kwietnia 2009 roku ustanawiająca Europejski Urząd Policji (Europol), Dz. Urz. L 121 z 15.05.2009).

<sup>13</sup> Za przestępstwa powiązane uważa się przestępstwa: mające służyć uzyskaniu środków do popełnienia czynów lub mające ułatwić lub umożliwić popełnienie czynów, lub mające na celu uniknięcie kary za czyny – czyny, które podlegają kompetencjom Europolu (por. [Decyzja Rady ustanawiającej Europol, art. 4, ust. 3]).

<sup>14</sup> Załącznik wymienia 24 formy poważnej przestępczości, m.in.: handel narkotykami, ludźmi, bronią, dobrami kultury, zagrożonymi gatunkami zwierząt, zagrożonymi gatunkami i odmianami roślin; podrabianie towarów i piractwo; nielegalne działania związane z praniem pieniędzy; zabójstwo; rasizm; przestępstwa związane z substancjami jądrowymi i radioaktywnymi; fałszowanie dokumentów, pieniędzy; korupcja; przestępczość komputerowa, nielegalny obrót organami i tkankami ludzkimi; przestępstwa związane z pojazdami silnikowymi.



pod warunkiem że dotyczą co najmniej dwóch państw członkowskich, a ich skala, znaczenie i skutki wymagają wspólnych działań [Europol 2015].

Zacieśnienie współpracy organów celnych z Europolem stało się możliwe w wyniku decyzji Rady w sprawie stosowania technologii informatycznej dla potrzeb celnych. Postanowienia decyzji [Decyzja Rady 2009/917/WSiSW] umożliwiły Urzędowi dostęp do Systemu Informacji Celnej, dzięki czemu zwiększyła się komplementarność działań prowadzonych w ramach współpracy. Współpraca organów celnych z Europolem obejmuje m.in. przestępczość narkotykową, handel towarami naruszającymi prawa własności intelektualnej, nielegalny handel wyrobami tytoniowymi, pranie pieniędzy, cyberprzestępczość. Efektów bezpośredniej współpracy jest wiele, przykładem może być m.in. operacja „Opson”<sup>15</sup>. Głównym jej celem jest ochrona konsumentów poprzez konfiskowanie i niszczenie żywności niespełniającej norm. W wyniku działań przeprowadzonych w okresie grudzień 2014 - styczeń 2015 r. przejęto ponad 2500 ton podrabianej i nielegalnej żywności. Ponadto Europol na bieżąco udziela wsparcia operacyjnego i technicznego służbom celnym w działaniach mających na celu ochronę unijnego rynku. W 2013 r. wykorzystał swoje możliwości informacyjne i specjalistyczną wiedzę operacyjną we wspieraniu organów w państwach członkowskich w 18 300 sprawach transgranicznych [Europol 2014], rok wcześniej w 15 949 sprawach transgranicznych [Europol 2013].

#### 4.2. Europejski Urząd ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych OLAF

Europejski Urząd ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF) to kolejna wyspecjalizowana instytucja znacząca dla współpracy celnej w obszarze ochrony unijnego rynku. Do zadań Urzędu [Decyzja Komisji nr 1999/352, art. 2] należy m.in.: prowadzenie dochodzeń w obszarze zwalczania nadużyć finansowych, korupcji i innych nielegalnych form działalności, mających negatywny wpływ na interesy finansowe UE. W 2013 r., w wyniku przeprowadzonych dochodzeń, OLAF sformułował zalecenia dotyczące odzyskania łącznie 402,8 mln euro, w tym w obszarze oszustw celnych na kwotę 84,9 mln euro, z czego faktycznie odzyskano 76,5 mln euro [OLAF 2014]. Współpraca organów celnych z OLAF polega na regularnym, skoordynowanym przeprowadzaniu wspólnych operacji celnych oraz specjalnych kontroli, których celem jest zwalczanie przemytu towarów o znaczeniu strategicznym i nadużyć finansowych w tzw. ryzykownych obszarach lub na określonych szlakach handlowych. Charakterystyczną cechą takich operacji jest zawsze ograniczony, ściśle określony czas trwania oraz fakt, że informacje o działaniach i ich efektach podawane są do publicznej wiadomości dopiero po ich całkowitym zakończeniu. Pozwala to na wyeliminowanie potencjalnych zakłóceń w prowadzonych czynnościach śledczych.

---

<sup>15</sup> „Opson I” realizowana w 2011 r. w 10 krajach (Bułgaria, Dania, Francja, Węgry, Włochy, Holandia, Rumunia, Hiszpania, Turcja, Wielka Brytania). Kolejne: „Opson II” – w grudniu 2011 r. w 28 krajach; „Opson III” – od grudnia 2013 do stycznia 2014 r. w 33 krajach [Europol 2015].

Udział OLAF w takich operacjach to przede wszystkim pomoc, polegająca głównie na wsparciu administracyjnym i technicznym. Wspólne operacje celne to nie tylko aspekt kontrolny, ale to także doskonała możliwość dla funkcjonariuszy celnych do podnoszenia umiejętności oraz wymiany doświadczeń. Efekty wspólnych działań to m.in.:

- wzrost skuteczności organów celnych w prowadzeniu ukierunkowanych kontroli;
- możliwość zidentyfikowania szlaków handlowych, na których istnieje ryzyko nadużyć;
- ochrona obywateli i przedsiębiorców europejskiej unii celnej poprzez uniemożliwienie dopuszczenia do unijnego rynku produktów nielegalnych.

Przykładem współpracy służb celnych z Europejskim Urzędem ds. Spraw Zwalczania Nadużyć Finansowych OLAF są następujące wspólne operacje celne:

- Operacja Replika – przeprowadzona w 2014 r., ukierunkowana na import podrabianych towarów dostarczanych drogą morską. Jej efektem było skonfiskowanie 1,2 mln podrobionych towarów (m.in. perfum, części samochodowych, zabawek) i 130 mln papierosów, co w rzeczywistości pozwoliło uniknąć strat budżetowych z tytułu cel i podatków na kwotę 25 mln euro [Informacja KE: Operation REPLICA].
- Operacja Snake – przeprowadzona w okresie luty-marzec 2014 r., z udziałem organów celnych państw Unii oraz organów celnych Chińskiej Republiki Ludowej. Jej celem było wykrycie oszustw polegających na zaniżaniu wartości celnej importowanych towarów. W trakcie przeprowadzonych działań wykryto 1500 kontenerów, w których towary miały zaniżoną wartość celną (głównie poprzez fałszowanie opisów czy zaniżanie ilości). Pozwoliło to na uniknięcie strat budżetowych na kwotę ok. 80 mln euro [Informacja KE: Operation SNAKE].
- Operacja Warehouse – operacja przeprowadzona w październiku 2013 r. przez litewską Służbę Celną, przy współudziale OLAF i pozostałych państw członkowskich. Działania kontrolne obejmowały przepływ ładunków przy użyciu transportu drogowego i ukierunkowane były na wykrywanie przemytu i nielegalnego handlu wyrobami akcyzowymi. Sukces operacji to zatrzymanie prawie 45 mln przemycanych papierosów, 140 tys. oleju napędowego oraz 14 tys. litrów alkoholu. W efekcie udało się uniknąć strat z tytułu niezapłaconych cel i podatków w kwocie szacowanej na ok. 9 mln euro [Informacja KE: Operation Warehouse].
- Operacja Barrel – przeprowadzona wzdłuż wschodniej granicy UE, zorganizowana przez polską Służbę Celną we współpracy z OLAF w październiku 2011 r. Jej celem było zwalczanie przemytu wyrobów tytoniowych w kolejowym ruchu towarowym. W działaniach wzięły udział państwa członkowskie oraz Turcja, Norwegia i Szwajcaria. Ich efektem było przechwycenie 1,2 mln papierosów ukrytych w pociągach towarowych przewożących drewno i żelazo [Informacja KE: Operation Barrel].



- Operacja Sirocco<sup>16</sup> – przeprowadzona w czerwcu 2010 r. w celu zidentyfikowania podejrzanych przesyłek zawierających fałszywe lub przemycane oryginalne papierosy i inne podrobione oraz nielegalne towary, znajdujące się w kontenerach wysyłanych z Chin i Zjednoczonych Emiratów Arabskich, a przeznaczone na unijny rynek. Wynik operacji to zatrzymanie ok. 40 mln papierosów, 1243 kg tytoniu, 7038 litrów alkoholu i 8 mln innych podrobionych towarów (odzież, obuwie, zabawki, elektronika). W operacji zaangażowanych były państwa członkowskie i 10 krajów spoza UE<sup>17</sup> [Informacja KE: Operation Sirocco].
- Operacja „Diablo II”<sup>18</sup> – zorganizowana we wrześniu 2009 r. przy udziale państw członkowskich i 13 krajów azjatyckich<sup>19</sup>. Jej sukcesem było przejęcie ponad 65 mln podrobionych papierosów i 369 tys. innych podrobionych towarów (m.in. butów, zabawek, aparatów fotograficznych, czapek, rękawiczek, torebek) [Informacja KE: Operation Diablo].
- Operacja Wasabi – przeprowadzona we wrześniu 2007 r., ukierunkowana na import owoców i warzyw do UE, w szczególności z południowo-wschodnich krajów azjatyckich. Jej efektem było nie tylko uniknięcie skutków nieprawidłowości finansowych dla unijnego budżetu, ale również wykrycie naruszeń przepisów sanitarnych i zdrowotnych, których konsekwencją mogło być zagrożenie dla zdrowia i życia obywateli Unii [Informacja KE: Operation Wasabi].
- Operacja „Fake” – zorganizowana w maju 2005 r. z udziałem wszystkich (wówczas 25) krajów UE. Jej celem strategicznym było promowanie i poprawa praktycznej współpracy operacyjnej i wymiany informacji pomiędzy administracjami celnymi państw członkowskich. Natomiast cel operacyjny koncentrował się na przechwytywaniu podrobionych towarów przybywających drogą morską lub powietrzną do UE z Chin (przez Afrykę, Amerykę Południową, Malezję) oraz identyfikacji szlaków przemytu towarów i międzynarodowych organizacji przestępczych. Efekt operacji to zatrzymanie 140 przesyłek (ruch lotniczy) i 60 kontenerów, w których znajdowały się towary naruszające prawa własności intelektualnej (w szczególności tekstylia, obuwie, sprzęt elektroniczny, leki, papierosy) [Informacja KE: Operation FAKE].

<sup>16</sup> Wyniki operacji podane 1.10.2010 r. w Ammanie. Komisarz ds. Podatków, Cei, Zwalczenia Nadużyć Finansowych i Audytu powiedział: „operacje celne to nie tylko ochrona interesów finansowych Unii, ale także ochrona naszych obywateli i uczciwych przedsiębiorców. Operacja Sirocco pokazuje jak dobre wyniki można osiągnąć działając we współpracy z międzynarodowymi partnerami w celu zwalczania przemytu i oszustw” (por. [Informacja KE: Operation Sirocco]).

<sup>17</sup> Albania, Egipt, Jordania, Liban, Autonomia Palestyńska, Czarnogóra, Maroko, Syria, Tunezja i Turcja.

<sup>18</sup> W 2007 r. miała miejsce pierwsza operacja „Diablo”. Efektem było zajęcie 135 mln podrobionych papierosów i 557 tys. innych podróbek (tekstylia, obuwie, zabawki, walizki, zegarki, akcesoria do telefonów komórkowych), udało się uniknąć 220 mln euro potencjalnych strat z celi i podatków dla budżetu UE (por. [Informacja KE: Operation Diablo]).

<sup>19</sup> Birma, Kambodża, Indonezja, Japonia, Laos, Malezja, Mongolia, Pakistan, Filipiny, Singapur, Republika Korei, Tajlandia, Wietnam. Do udziału w operacji zaproszeni zostali wszyscy partnerzy ASEM, uczestnictwo było dobrowolne, a operacja ograniczona w czasie i zakresie. W operacji nie uczestniczyły Chiny, Indie i Brunei.

### **4.3. Europejska Agencja Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej Frontex**

Mając na uwadze, że polityka Unii w obszarze granic zewnętrznych koncentruje się na zarządzaniu zintegrowanym, gwarantującym jednolity i wysoki poziom kontroli i ochrony, niezbędna jest współpraca unijnych służb celnych z odpowiednimi instytucjami powołanymi do działania w tym zakresie. W procesie tym unijne służby celne współpracują z Europejską Agencją Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej (Frontex)<sup>20</sup>. Nadrzędnym celem współpracy organów celnych z Agencją Frontex jest poprawa zintegrowanego zarządzania zewnętrznymi granicami państw członkowskich poprzez ułatwienie i zwiększenie skuteczności stosowania unijnych środków odnoszących się do zarządzania granicami zewnętrznymi. Skuteczne zarządzanie granicami zewnętrznymi wymaga wspólnych zasad dotyczących standardów i procedur kontroli celnych, zwłaszcza w kontekście realizacji „Strategii bezpieczeństwa wewnętrznego UE w działaniu: pięć kroków w kierunku bezpieczniejszej Europy” [Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 22 listopada 2010], która określa podstawę wzmocnienia współpracy międzyagencyjnej w celu większego wkładu w dziedzinę bezpieczeństwa wewnętrznego. Wkład ten obejmuje tworzenie wspólnych analiz ryzyka oraz opracowanie minimalnych norm i najlepszych praktyk dla współpracy. Podstawą dla wspólnych działań w zakresie analizy ryzyka, dochodzeń, działań i wymiany informacji są projekty wspólnych sprawozdań w sprawie przemytu i handlu ludźmi czy przemycania nielegalnych towarów. Wymiernym efektem współpracy jest wspólny zintegrowany model analizy ryzyka CIRAM, dzięki któremu działania na zewnętrznych granicach Unii są lepiej skoordynowane. Ponadto Frontex aktywnie uczestniczy w pracach Grupy Roboczej ds. Współpracy Celnej (CCWP), działającej w ramach Rady ds. Sądownictwa i Spraw Wewnętrznych JHA.

### **4.4. Eurojust**

Dokonując przeglądu instytucji istotnych dla współpracy celnej, warto również zwrócić uwagę na organ współpracy sądowej, agencję Eurojust<sup>21</sup>. Działa ona od

<sup>20</sup> Agencja Frontex została utworzona na podstawie rozporządzenia (WE) nr 2007/2004 z dnia 26 października 2004 r. (Dz. Urz. L 349 z 25.11.2004), zmienionego rozporządzeniem (WE) nr 863/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 11 lipca 2007 r. ustanawiającym mechanizm tworzenia zespołów szybkiej interwencji na granicy (Dz. Urz. L 199 z 31.07.2007) oraz rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1168/2011 z dnia 25 października 2011 r. zmieniającego rozporządzenie Rady (WE) nr 2007/2004 ustanawiające Europejską Agencję Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej (Dz. Urz. L 304 z 22.11.2011). Agencja rozpoczęła działalność w maju 2005 r., a jej siedziba mieści się w Warszawie.

<sup>21</sup> Agencja została utworzona na mocy decyzji Rady 2002/187/WSiSW z dnia 28 lutego 2002 r. ustanawiającej Eurojust w celu zintensyfikowania walki z poważną przestępczością (Dz. U. L 63 z 6.03.2002). Istotne zmiany dotyczące funkcjonowania Eurojust zostały wprowadzone decyzją Rady

2002 r., a jej zadaniem, zgodnie z art. 85 TFUE, jest wspieranie oraz wzmacnianie koordynacji i współpracy między krajowymi organami śledczymi i organami ścigania w odniesieniu do poważnej przestępczości, która dotyka dwóch lub więcej państw członkowskich lub która wymaga wspólnego ścigania w oparciu o operacje przeprowadzane i informacje dostarczane przez organy państw członkowskich i Europol. Eurojust to centrum wiedzy specjalistycznej na poziomie sądowym w ramach działań ukierunkowanych na zwalczanie zorganizowanej przestępczości ponadgranicznej w Unii Europejskiej. W obszarze współpracy celnej, podobnie jak w przypadku Europolu, współpraca unijnych służb celnych z Eurojust zdecydowanie się wzmocniła po wejściu w życie postanowień decyzji Rady w sprawie stosowania technologii informatycznej dla potrzeb celnych. Prawo dostępu do danych zgromadzonych w Systemie Informacji Celnej mają członkowie krajowi Eurojust, ich zastępcy, asystenci i specjalnie upoważnieni pracownicy [Decyzja Rady 2009/917/WSiSW, art. 12]. W praktyce prawo to oznacza możliwość natychmiastowego otrzymywania informacji dotyczących prowadzonych i zakończonych dochodzeń w różnych państwach członkowskich, a także uzyskiwania informacji niezbędnych do właściwej wstępnej analizy pozwalającej na rozpoznanie i pokonanie istniejących przeszkód prawnych, dzięki czemu lepsze są rezultaty ścigania oraz wsparcie organów wymiaru sprawiedliwości w państwach Unii. W ramach współpracy organizowane są spotkania koordynacyjne, które służą m.in. wymianie informacji i wypracowywaniu wspólnych zasad postępowania. Często spotkania dotyczą konkretnych przypadków prowadzonych działań. W 2013 r. odbyło się 15 spotkań koordynacyjnych, a zaangażowanie Eurojust w sprawy związane z oszustwami finansowymi (głównie związanymi z nadużyciami w obszarze podatku VAT) dotyczyło 89 spraw [Eurojust 2014].

## 5. Zakończenie

Podsumowując, warto zaznaczyć, że w Unii Europejskiej nie ma jednej wspólnej administracji celnej, ale 28 administracji celnych, stąd też osiągnięcie skutecznej i efektywnej współpracy jest wyzwaniem dla wszystkich państw członkowskich. Należy także podkreślić, że unijne służby celne w zakresie powierzonych zadań dążą, by wzajemne współdziałanie, jak również współpraca z instytucjami wyspecjalizowanymi przebiegały sprawnie. Istotnym elementem przyjętego kierunku jest przede wszystkim szybka i elastyczna wymiana informacji. Wysoko wykwalifikowani funkcjonariusze celni, efektywne metody, nowoczesne narzędzia oparte na technologiach informatycznych pozwalają dziś na koncentrowanie kontroli celnych w obszarach, w których ryzyko wystąpienia nadużyć jest wysokie. W efekcie umożliwiają skuteczne zwalczanie przestępczości celnej i ochronę unijnego rynku. Po-

---

2009/426/WSiSW z dnia 16 grudnia 2008 r. w sprawie wzmocnienia Eurojustu i w sprawie zmiany decyzji 2002/187/WSiSW ustanawiającej Eurojust w celu zintensyfikowania walki z poważną przestępczością (Dz. U. L 138 z 04.06.2009).

twierdzeniem efektywności działań w procesie zapewniania bezpieczeństwa i ochrony unijnego rynku są dziś liczne ujawnienia dokonywane przez organy celne samodzielnie lub przy współpracy z innymi organami. Rola instytucji wyspecjalizowanych, takich jak Europol, OLAF, Frontex, Eurojust, polegająca głównie na technicznym i merytorycznym wsparciu, jest niezbędna w procesie ochrony unijnego rynku.

Obecnie służby celne dysponują możliwością prowadzenia działań o charakterze operacyjnym, są uprawnione do użycia środków przymusu bezpośredniego i broni palnej, a współpraca z innymi służbami i organami pozwala funkcjonariuszom celnym na zdobywanie umiejętności, dzięki którym mogą nie tylko zwalczać, ale także przewidywać i wyprzedzać działania przestępcze godzące w bezpieczeństwo unijnego rynku. Należy podkreślić, że służby celne posiadają wręcz strukturę policyjną skierowaną przeciwko tym, którzy swobodę obrotu towarowego wykorzystują w sposób niezgodny z prawem, a dysponowanie narzędziami, które pozwalają na selekcje „dobrych” i „złych” praktyk powoduje, że rozpoznawanie, wykrywanie, zapobieganie i zwalczanie działań niezgodnych z prawem i niebezpiecznych dla unijnego rynku skutecznie chroni obywateli Unii.

Przeprowadzona analiza wskazuje, że służby celne mają świadomość, iż w aspekcie zabezpieczania i ułatwiania legalnego handlu wymiana informacji oraz sprawna i skuteczna współpraca mają znaczenie priorytetowe.

## Literatura

- Decyzja Rady z dnia 6 kwietnia 2009 r. ustanawiająca Europejski Urząd Policji (Europol), Dz. Urz. L 121 z 15.05.2009.
- Decyzja Rady 2009/917/WSiSW z dnia 30 listopada 2009 r. w sprawie stosowania technologii informacyjnej dla potrzeb celnych, Dz. Urz. L 323 z 2009.
- Decyzja Komisji nr 1999/352/WE, EWWiS, Euroatom z dnia 28 kwietnia 1999 r. ustanawiająca Europejski Urząd ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF), Dz. U. L 136 z 31.05.1999
- Eurojust, 2014, Eurojust News, No 11, <http://www.eurojust.europa.eu/pages/Results.aspx?k=customs%20cooperation&start1=1> (19.03.2015).
- Europol, 2013, *Europol Review 2012 – General Report on Europol Activities*, European Police Office, s. 26.
- Europol, 2014, *Europol Review 2013 – General Report on Europol Activities*, European Police Office, s. 30.
- Europol, 2015, <https://www.europol.europa.eu/> (2.02.2015).
- Informacja KE: Operation REPLICA, Informacja prasowa Komisji Europejskiej z dnia 6.10.2014, Operation REPLICA: 1.2 million counterfeit goods and 130 million cigarettes seized in EU-led operation, [http://ec.europa.eu/anti\\_fraud/policy/joint-customs-operations/replica/](http://ec.europa.eu/anti_fraud/policy/joint-customs-operations/replica/) (24.02.2015).
- Informacja KE: Operation SNAKE, Informacja prasowa Komisji Europejskiej z dnia 12.09.2014, Operation SNAKE: EU and Chinese customs join forces to target undervaluation of goods at customs, [http://ec.europa.eu/anti\\_fraud/policy/joint-customs-operations/snake/](http://ec.europa.eu/anti_fraud/policy/joint-customs-operations/snake/) (24.02.2015).
- Informacja KE: Operation Warehouse, [http://ec.europa.eu/anti\\_fraud/policy/joint-customs-operations/warehouse/warehouse\\_en.htm](http://ec.europa.eu/anti_fraud/policy/joint-customs-operations/warehouse/warehouse_en.htm) (5.06.2014).

- Informacja KE: Operation Barrel, Informacja prasowa Komisji Europejskiej z dnia 27.02.2012, One milion smuggled cigarettes seized in customs operation, <http://europa.eu/rapid/> (5.06.2014).
- Informacja KE: Operation Sirocco, Informacja prasowa Komisji Europejskiej z dnia 01.10.2010 <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction> (10.02.2011).
- Informacja KE: Operation Diablo, Informacja prasowa Komisji Europejskiej z dnia 19.04.2007 „Operation Diablo, an international customs operation led by OLAF, seized 135 milion counterfeit branded cigarettes and 557, 000 other countrfeit products” <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction> (5.02.2012).
- Informacja KE: Operation Diablo, Informacja prasowa Komisji Europejskiej z dnia 29.01.2010, „ASEM joint customs operation Diablo II”, <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction> (10.11.2011).
- Informacja KE: Operation Wasabi, Operation Wasabi: another joint customs operation gives spicy results, <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction> (3.02.2012).
- Informacja KE: Operation FAKE, Informacja prasowa Komisji Europejskiej z dnia 8.11.2005, International customs operation „FAKE”, [http://ec.europa.eu/anti\\_fraud/documents/fake-press/ip\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/anti_fraud/documents/fake-press/ip_en.pdf) (5.02.2012).
- Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 22 listopada 2010 r. Strategia bezpieczeństwa wewnętrznego UE w działaniu: pięć kroków w kierunku bezpieczniejszej Europy, COM (2010) 673 wersja ostateczna.
- Konwencja z 18 grudnia 1997 r. sporządzona na podstawie art. K.3 Traktatu o Unii Europejskiej w sprawie wzajemnej pomocy i współpracy między administracjami celnymi, Dz. Urz. C 24 z 23.01.1998.
- OLAF, 2014, *The OLAF Report 2013, Fourteenth report of the European Anti-Fraud Office*, 1 January to 31 December 2013, OLAF European Anti-Fraud Office, s. 21-22.
- Rezolucja Rady z dnia 13 grudnia 2011 r. na temat przyszłości współpracy w dziedzinie egzekwowania prawa celnego, Dz. U. C5/1 z 7.01.2012, s. 1-2.
- TFUE, Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską podpisany w Lizbonie dnia 13 grudnia 2007 r., Dz. U. C 306 z 17.12.2007, wersja skonsolidowana Traktatu Dz. Urz. C 83/47 z 30.03.2010.
- Wawrzyk P., 2008, *Współpraca celna w Unii Europejskiej*, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, s. 105.